



Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira

Estudo Técnico nº 18, de 2017

Estimativa de Renúncia de Receita de Projeto de Lei
do Deputado Danrlei de Deus Hinterholz

Maria Emília Miranda Pureza
Núcleo da Receita

Brasília, Agosto/2017





Resumo

Este documento tem o objetivo de atender à Solicitação de Trabalho nº 1.234/2017 apresentada pelo Deputado Danrlei de Deus Hinterholz, no qual solicita a elaboração de estimativa da renúncia de receita decorrente de aprovação de projeto de lei que tenciona conceder incentivo fiscal no âmbito do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR. A referida solicitação prende-se à necessidade de dar cumprimento às disposições constitucionais e legais que exigem a apresentação prévia do impacto orçamentário e financeiro de proposição legislativa que altera receita pública.

A análise realizada apurou que a renúncia total de receita para a União e municípios decorrente da aprovação do projeto será de R\$ 130 milhões a preços de 2016. Como apenas 5% do valor arrecadado com o ITR permanecem no caixa da União, verifica-se que o impacto anualizado da desoneração do ITR sobre o orçamento da União Federal será de R\$ 6,8 bilhões em 2017, R\$ 7,2 milhões em 2018, R\$ 7,5 milhões em 2019, e R\$ 7,9 milhões em 2020.

Esse montante é considerado irrelevante nos termos da LDO 2017. Por esse motivo não se faz necessário apresentar medida compensatória para que o projeto receba parecer favorável quando do exame de sua adequação orçamentária e financeira no âmbito da Comissão de Finanças e Tributação.



Estimativa de Renúncia de Receita de Projeto de Lei a ser Apresentado pelo Deputado Danrlei de Deus Hinterholz

I – Considerações Iniciais

Este documento tem o objetivo de atender à Solicitação de Trabalho nº 1.234/2017 apresentada pelo Deputado Danrlei de Deus Hinterholz, no qual solicita a elaboração de estimativa da renúncia de receita decorrente de aprovação de projeto de lei a ser oportunamente apresentado. A referida solicitação prende-se à necessidade de dar cumprimento às disposições constitucionais e legais que exigem a apresentação prévia do impacto orçamentário e financeiro de proposição legislativa que altera receita pública.

O projeto acima referido tenciona conceder incentivo fiscal no âmbito do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, sob a forma de redução cumulativa do tributo conforme o contribuinte comprove o atendimento de determinados requisitos e padrões de aproveitamento do estabelecimento rural. A cada requisito atendido, a respectiva alíquota do ITR seria reduzida em 2%, até alcançar o limite máximo de redução de 20%.

Para a fruição do benefício fiscal teriam que ser atendidos um ou mais dos seguintes requisitos:

I – existência de reserva legal, no mínimo, 50% maior do que o mínimo para a propriedade;

II – presença de adequada separação dos resíduos sólidos produzidos na propriedade;

III – presença de produção local de energia elétrica, individual ou de forma conveniada, por quaisquer meios de produção sustentável e que diminua a dependência da propriedade da rede elétrica de distribuição local em, no mínimo, 25%;

IV – presença de efetiva captação e utilização da água das chuvas nas atividades produtivas locais;

V – rastreabilidade dos produtos agropecuários;

VI – manejo integrado de pragas;

VII – controle das queimadas;

VIII – reflorestamento;



IX – adubação orgânica; e

X – tratamento dos resíduos sólidos produzidos na propriedade rural.

Nesses termos, caso a propriedade seja suficientemente dotada das condições para cumprir todos os dez itens acima elencados, alcançaria o nível máximo de redução de 20% no valor do ITR devido.

II. Regime de Incidência do Imposto Territorial Rural

De acordo com dados do Cadastro de Imóveis Rurais (CAFIR) da Secretaria da Receita Federal, referentes ao ano de 2015, existem 7.442.515 imóveis rurais cadastrados na situação “ativa”, dos quais 80% correspondem a imóveis com área total de até 50 hectares. Apesar de compor a grande maioria dos estabelecimentos rurais, esse grupo ocupa uma área correspondente a 10% do total da área cadastrada.

A Constituição Federal e a Lei nº 9.393, de 1996, estabelecem imunidades e isenções do ITR para as pequenas glebas rurais, definidas em lei, bem como para o assentado, o produtor familiar e cooperativas de produção. Além disso, não são tributadas as áreas de preservação permanente, as de reserva legal; as reservas particulares do patrimônio natural (RPPN), as de interesse ecológico, as de servidão ambiental, as cobertas por florestas nativas, primárias ou secundárias em estágio médio ou avançado de regeneração; e as alagadas para fins de constituição de reservatório de usinas hidrelétricas.

Devido ao numeroso conjunto de imunidades e isenções, à precariedade do sistema de cadastramento de imóveis rurais, às dificuldades de fiscalização e ao desinteresse do Poder Executivo em arrecadar um tributo cuja arrecadação é partilhada com municípios, o montante arrecadado com o ITR nunca se mostrou condizente com a grande extensão e quantidade das propriedades rurais existentes no país. Em 2016, a receita do ITR correspondeu a R\$ 1,213 bilhão, representado apenas 0,1% do total da arrecadação tributária, ou um valor do imposto da ordem de R\$ 2,00 por hectare cadastrado.¹

A alíquota utilizada para o cálculo do ITR é estabelecida para cada imóvel rural, com base em sua área total e respectivo grau de utilização da terra, conforme a seguir:

¹ Este cálculo do valor do ITR devido por hectare baseia-se em informação, obtida junto ao Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) do INCRA, em apuração especial de fevereiro de 2012, demonstrando que o total da área rural cadastrada no país corresponde a 605.387.746,06 hectares. O quadro estatístico completo pode ser encontrado em http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/estrutura-fundiaria/regularizacao-fundiaria/estatisticas-cadastrais/imoveis_total_brasil.pdf.



Área Total do Imóvel (hectares)	Grau de utilização do Imóvel - %				
	até 30	> 30 até 50	> 50 até 65	> 65 até 80	> 80
até 50	1%	0,7%	0,4%	0,2%	0,03%
>50 até 200	2%	1,4%	0,8%	0,4%	0,07%
> 200 até 500	3,3%	2,3%	1,3%	0,6%	0,1%
>500 até 1.000	4,7%	3,3%	1,9%	0,85%	0,15%
>1.000 até 5.000	8,6%	6%	3,4%	1,6%	0,3%
> 5.000	20%	12%	6,4%	3%	0,45%

Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil.

Verifica-se que as alíquotas do imposto variam de 0,03% a 20% do valor declarado da terra pelo proprietário rural. Os contribuintes expostos a um maior nível de incidência do ITR, com aplicação de alíquotas superiores a 3% são justamente aqueles cujos imóveis que apresentam menor grau de utilização do imóvel e maior quantidade de área total. Neste último caso, são mais onerados os detentores de imóveis com área total superior a 500 hectares. É de se esperar, portanto, que seja esse contingente reduzido e concentrado de proprietários rurais que efetivamente será mais estimulado a se habilitar à desoneração do ITR.

Isso não implica que os proprietários rurais de menor porte não sejam beneficiados pela medida, porém é inegável reconhecer que a participação desse contingente no cômputo da renúncia fiscal será extremamente reduzida, quase nula em alguns casos.

III. Estimativa da Renúncia de Receita decorrente da aprovação do projeto de lei.

A tarefa de estimar o potencial de fruição do benefício preconizado pelo projeto é prejudicada pela escassez de informações e estatísticas atualizadas sobre o perfil de imóveis rurais no Brasil, onde o último censo do agropecuário data de 2006. Assim, uma análise mais acurada depende de fatores de difícil aferição dada a impossibilidade de mensurar com precisão os imóveis que atualmente preenchem os requisitos exigidos, bem como as características daqueles que serão incentivados a implantar melhorias que os habilitem a obter a desoneração do ITR.

Assim, para estimar a renúncia de receita decorrente do projeto de lei faz-se necessário estabelecer alguns pressupostos relativamente arbitrários, considerando o perfil de distribuição e tamanho dos imóveis rurais no Brasil.

Em nossa estimativa, utilizamos os seguintes pressupostos:

a) apenas os contribuintes que sejam os efetivos proprietários do imóvel rural serão estimulados a implementar as melhorias necessárias para a



fruição do benefício. Isso exclui do universo sob análise os posseiros a justo título ou por simples ocupação. Para aferir a participação do contingente de proprietários, utilizamos as informações contidas em apuração especial realizada em 2012, pelo Sistema Nacional de Cadastro Rural do INCRA². Por esse documento somos informados de que 70,4% do total de declarantes são proprietários da terra, cuja área declarada corresponde a 464,3 milhões de hectares, ou 76,7% da área cadastrada total;

b) o grupo de proprietários assim identificados implantarão, em média, sete melhorias, o que os habilitará a auferir uma redução de 14% no ITR devido; e

c) o valor do ITR devido corresponde em média a R\$ 2,00 por hectare (conforme explicitado no item II deste estudo e na nota de rodapé 1).

Com amparo nesses pressupostos, foi possível apurar que o valor do ITR devido por esse grupo corresponde a R\$ 928,6 milhões. Aplicando-se a esse valor a redução de 14%, concluímos que a renúncia total de receita para a União e municípios decorrente da aprovação do projeto será de R\$ 130 milhões a preços de 2016.

IV. Compensação da Renúncia de Receita

A fim de dar cumprimento ao que dispõe o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2000) e o art. 117 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2017 (Lei nº 13.408, de 2016), para que o projeto de lei seja considerado adequado e compatível sob a ótica orçamentária e financeira, faz-se necessário apresentar medida que compense seu impacto sobre a meta de resultado fiscal do exercício em que entrar em vigor e nos dois subsequentes.

Sob esse prisma, é importante registrar que, conforme Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, a exigência da referida compensação somente se aplica à parcela do tributo que deixa de ingressar no orçamento da União.

Embora o ITR seja um tributo federal, é importante esclarecer que, na prática, uma significativa parcela de sua arrecadação é transferida para os municípios.

Como regra geral, o art. 158 da Constituição Federal estabelece que pertencem aos municípios 50% da arrecadação do ITR, relativamente aos imóveis neles situados. Entretanto, o mesmo artigo prevê que esse percentual pode chegar a 100%, caso o município exerça a opção de cobrar e fiscalizar o imposto diretamente,

² Encontrado em: http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/estrutura-fundiaria/regularizacao-fundiaria/estatisticas-cadastrais/imoveis_total_brasil.pdf



com o compromisso de que tal procedimento não implique redução do imposto ou qualquer outra forma de renúncia fiscal.

Com isso, muitos municípios passaram a usufruir dessa prerrogativa, que lhes tem garantido uma nova fonte permanente de recursos. Tal fato pode ser confirmado nos dados da execução orçamentária de 2016, quando foi possível constatar que apenas 5% do valor arrecadado com o ITR permaneceu no caixa da União, enquanto os restantes 95% destinaram-se ao orçamento das prefeituras municipais, seja mediante arrecadação direta, seja sob a forma de transferência constitucional. Para o exercício de 2017, a previsão da lei orçamentária é a de que apenas 4,5% da receita do ITR constituirá receita da União Federal

Em face dessa peculiaridade, verifica-se que o impacto efetivo da desoneração do ITR sobre o caixa da União Federal será de apenas R\$ 6,5 milhões a preços de 2016. Em relação aos demais exercícios o impacto anualizado será de R\$ 6,8 bilhões em 2017, R\$ 7,2 bilhões em 2018, R\$ 7,5 bilhões em 2019, e R\$ 7,9 bilhões em 2020.

De acordo com o art. 117, § 13, da LDO para 2017, ficam dispensadas de compensação as proposições cujo impacto seja irrelevante, assim considerado aquele que não supere montante equivalente a 0,001% (um milésimo por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício de 2016. Como os números mais recentes apurados pela Secretaria do Tesouro Nacional indicam que receita corrente líquida para esse exercício situou-se na marca de R\$ 807,4 bilhões, configura-se como irrelevante a renúncia de receita de valor até R\$ 8,1 milhões.

Portanto, nas condições em que se encontra redigido, o projeto de lei a ser apresentado pelo Deputado Danrlei de Deus Hinterholz, acarreta uma estimativa de renúncia de receita para União considerada irrelevante nos termos da LDO 2017. Por esse motivo não se faz necessário apresentar medida compensatória para que a proposição receba parecer favorável quando do exame de sua adequação orçamentária e financeira no âmbito da Comissão de Finanças e Tributação desta Casa Legislativa.

Feitas estas considerações e julgando ter atendido a solicitação formulada pelo Sr. Parlamentar, colocamo-nos à disposição para quaisquer esclarecimentos adicionais que se fizerem necessários.

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, em 1º de agosto de 2017.

Maria Emília Miranda Pureza



Sumário

1	Estilo Título 1 (Apresentação/Introdução).....	9
1.1	Estilo Título 2 (Desdobramento da Seção - 2º Nível)	9
1.1.1	Estilo Título 3 (Desdobramento da Seção - 3º nível)	9
1.1.2	Gráficos	9
2	Elementos pós-textuais	9
2.2	Apêndice	9
2.3	Anexo	10



1 ESTILO TÍTULO 1 (APRESENTAÇÃO/INTRODUÇÃO)

Estilo Normal (texto de parágrafo)

1.1 Estilo Título 2 (Desdobramento da Seção - 2º Nível)

Estilo Normal (texto de parágrafo)

1.1.1 ESTILO TÍTULO 3 (DESDOBRAMENTO DA SEÇÃO - 3º NÍVEL)

Estilo Normal (texto de parágrafo)

Estilo Citação Recuada- para reprodução de texto legal...

1.1.1.1 Estilo Título 4 (Desdobramento da Seção - 4º nível)

Ao inserir tabela, usar modelo abaixo e os estilos predefinidos abaixo:

Tabela 1 — Estilo Título da Tabela (A)

Subtítulo de Tabela (B) (manter ambos na primeira linha da tabela)

Estilo de Campo da tabela (C)	Corpo	Ênfase	Numeração	Alinhamento	R\$ milhão
A – Tabela Título	14	Negrito	Sim	Centralizado	
B – Tabela Subtítulo	12	Negrito	Não	Centralizado	
C – Tabela Cabeça Coluna	10	Negrito	Não	Centralizado	
D – Tabela Cabeça Linhas	10	Negrito	Não	Esquerda	
E – Tabela Valores	10	Normal	Não	Direita	
F – Tabela Totais	10	Negrito	Não	Direita	
G - Tabela Fonte/Notas	8	Normal	Não	Justificado	
Total	XX	Negrito	Não	Direita	

Fonte: SIAFI e proposta para 2014.

(1) Investimentos somente dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social

1.1.2 GRÁFICOS

Os gráficos deverão utilizar para título o estilo próprio com sequência numérica (Gráfico 1, etc.) e subtítulo, fonte e observações com mesmos estilos utilizados para tabelas.

Gráfico I — Estilo Título de Gráfico (gráfico)

2 ELEMENTOS PÓS-TEXTUAIS

Novidade na nova NBR 10719 é a clara distinção entre os tipos de documentos ou textos juntados ao documento técnico, anexo e apêndice, definidos abaixo. Atendidas tais distinções, teríamos dois grupos distintos de agregados à nota técnica, conforme a autoria do documento ou texto juntado. Em razão da precedência de autoria, recomenda-se que os apêndices venham antes dos anexos.

2.2 Apêndice

Apêndice é texto ou documento **elaborado pelo autor**, a fim de complementar sua argumentação, sem prejuízo de sua unidade nuclear. Também é



identificado por letras maiúsculas consecutivas, travessão e pelo respectivo título, seguindo a mesma orientação relativa ao anexo quando esgotadas as letras do alfabeto. Ex: “Apêndice AB – Comparativo Zzzzz Xzzzz”

2.3 Anexo

Anexo é o texto ou documento **não elaborado pelo autor**, que serve de fundamentação, comprovação ou ilustração. É identificado por letras maiúsculas consecutivas [Anexo AB – Demonstrativo Zzzzz], travessão e pelo respectivo título. Quando esgotadas as letras do alfabeto, utilizam-se letras maiúsculas dobradas. Ex: “Anexo AB – Demonstrativo Zzzzz”.